Brasil: a nova agenda social[1]

Simon Schwartzman

O Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas para 1998 mostra uma pequena melhoria nas condições sociais do país em relação ao ano anterior, que passa do 68º para o 62º lugar, que não chega a alterar muito o quadro: continuamos um pouco acima do Equador e da Turquia, um pouco pior que Equador e Tailândia, e muito abaixo de Chile, Costa Rica, Argentina, Uruguai.[2] Os dados do Relatório de 1997 tinham alguns problemas metodológicos em relação às estimativas de renda per capita e a expectativa de vida. Corrigido isto, estaríamos um pouco melhor para o ano de 1994, que é de quando são os dados de 1997, por comparação com 1993, e não pior. O relatório de 1998 faz uso de informações de 1995, já com os impactos positivos do Plano Real, especialmente em relação ao aumento de renda per-capita, resultado do controle da inflação e da valorização da moeda. A valorização do real, entre 1995 e 1998, significou um aumento real do poder aquisitivo da população, pela estabilidade que introduziu nos preços das "commodities", e pela redução no preço de bens duráveis, importados ou não. Mas não é muito consolo: nossa distribuição da renda continua sendo das piores do mundo, temos situações de pobreza ainda extremamente graves, um sistema de proteção social em crise, e uma economia com expectativa de crescimento negativo, ou modesto, nos próximos anos. E muitos dos ganhos trazidos pelo Plano Real podem desaparecer com a flutuação da moeda introduzida a partir do início de 1999 e a esperada recessão. Não há nada de novo, então? Não há nada a fazer?

Eu gostaria de argumentar, nesta apresentação, que existem coisas novas e importantes ocorrendo na área social, e que há muito que pode ser feito, mesmo com as limitações de recursos existentes e com a instabilidade na área financeira. As crises que tem acompanhado o processo recente de globalização da economia, e mais especialmente o que isto tem significado como redução da capacidade orçamentária dos estados, têm levado muitos

---

[1] Preparado para o seminário sobre Política Social e Regionalismo, Instituto Brasileiro de Estudos Contemporâneos, Belo Horizonte, 5 de abril de 1999. Esta é uma versão revista e ampliada de "Brasil: a nova cartografia social", apresentação feita no CEBRAP, em junho de 1997.

[2] United Nations Development Programme, Human Development Report 1998, Oxford University Press p. 128.

autores a dizer que a América Latina, e o Brasil em especial, está passando por um processo particularmente grave de aprofundamento dos problemas sociais. Acredito que esta visão não é sustentada pelos dados disponíveis, que mostram, ao contrário, uma melhoria contínua e permanente de um conjunto básico de indicadores muito importantes, como a expectativa de vida, a educação em seus diversos aspectos, e as condições de saúde da população. Estas melhorias não são um fenômeno recente, mas caracterizam um processo de longo prazo, medido ao longo de décadas. Isto não significa, no entanto, que a chamada "dívida social" brasileira esteja a ponto de ser resolvida. Os problemas sociais do país, que persistem, não têm equacionamento fácil, e, além disto, estamos nos aproximando de um novo conjunto de problemas, para os quais estamos pouco preparados.

As quatro agendas principais e algumas agendas emergentes.

Uma das principais dificuldades para entender o que ocorre na área social é que coexistem, neste momento, diferentes agendas de política social e econômica, entendidas como concepções a respeito de quais são os problemas mais importantes e as maneiras resolvê-los, impulsionadas de dentro e de fora do país, e de forma muitas vezes antagônica e contraditória. Para ordená-las de alguma maneira, poderíamos denominá-las de "agenda da pobreza", "agenda social-democrática", "agenda do desenvolvimento nacional" e a "agenda da competitividade internacional". Estas agendas correspondem a diferentes preocupações e prioridades de setores significativos da sociedade brasileira sobre o desenvolvimento do país, que são buscadas de forma simultânea com outras agendas mais privadas, ou de interesse político-partidário estrito, orientadas para a redistribuição e apropriação dos recursos públicos, quer através dos mecanismos oligárquicos da política tradicional, quer através de novas formas de populismo. Além destas agendas principais, novos temas tem sido colocados recentemente por grupos e setores organizados na forma de "novos movimentos sociais" que, se ainda não têm o peso das agendas principais, muitas vezes se confundem com elas, e podem estar configurando temas e questões de importância crescente para o futuro.

A agenda da pobreza

O tema da pobreza está hoje em primeiro plano na agenda de instituições internacionais como o Banco Mundial e as Nações Unidas, tem

grande visibilidade na imprensa internacional, e repercute no Brasil sobretudo de fora para dentro, abalando uma história secular de aceitação da pobreza como condição natural e inevitável da maioria da população. No país o tema tem sido assumido por movimentos sociais dramatizados pela atuação messiânica de Betinho e pelo Movimento dos Sem Terra, por setores da Igreja Católica, e inclusive pelo governo federal, através do programa da Comunidade Solidária. A agenda da pobreza é muito distinta, normalmente, da agenda tradicional dos movimentos de esquerda, que buscavam a melhoria das condições de vida dos trabalhadores dentro de relações produtivas no mercado de trabalho. Agora, a questão da pobreza surge sobretudo como um imperativo ético e moral a ser atendido, ainda que possa assumir a forma, como no caso do MST, de uma reivindicação de uma modalidade específica e organização do trabalho, a da pequena propriedade familiar.

As situações extremas de pobreza no Brasil sempre estiveram, e em grande parte ainda estão associadas às populações rurais, desprovidas de educação, em condições extremamente precárias de trabalho, e com altas taxas de fecundidade. Ora, o que presenciamos no Brasil nas últimas décadas foi a intensificação do processo de imigração do campo para as cidades, e a queda brusca e dramática das taxas de fecundidade. Estas duas condições, associadas à cobertura cada vez mais ampla de alguns serviços básicos, sobretudo no acesso à água tratada e à eletricidade, tiveram e ainda estão tendo impactos muito importantes em uma série de indicadores sociais:

- queda das taxas de mortalidade infantil, e conseqüente aumento da esperança de vida da população. A principal explicação é a redução do efeito devastador das infecções gastro-intestinais, controladas pela água clorada e pela disseminação do soro caseiro

- queda das taxas de analfabetismo, com acesso praticamente universal das crianças às escolas das áreas urbanas. O analfabetismo é hoje sobretudo um fenômeno de populações mais velhas das zonas rurais. Aumento progressivo, também, dos anos de escolaridade.

- melhoria em uma série de indicadores relativos às condições de habitação, incluindo acesso a eletricidade, água encanada e coleta de lixo

- aumento da cobertura da população pelos sistemas de previdência social (pela sua extensão à área rural) e de saúde pública.

O reverso da medalha destas melhorias é o surgimento de uma nova agenda de problemas sociais, que tendem a se agravar nos próximos anos:

- aumento da pobreza urbana e problemas associados à desorganização social. incluindo a violência urbana, a criminalidade e o recrudescimento de algumas doenças contagiosas, inclusive AIDS;

- problemas de atendimento médico e cobertura social para populações envelhecida

- problemas de degradação ambiental das concentrações urbanas.

Enquanto que a pobreza tradicional, no campo, é usualmente ignorada, a não ser quando dramatizada por situações extremas de fome, que felizmente não têm ocorrido no Brasil, as formas mais visíveis de pobreza urbana, como a mendicância infantil, ou as situações de conflito resultantes dos deslocamentos provocados pelas transformações no campo, têm grande visibilidade, e produzem a imagem, que não é correta, que a situação brasileira, do ponto de vista da pobreza absoluta, está se deteriorando.

A agenda da social democracia

Podemos dizer, de maneira simplificada, que a agenda da social-democracia é a agenda dos benefícios e da proteção social da população em um contexto de desenvolvimento econômico e industrialização. É uma agenda de origem sobretudo européia, e está associada a questões como seguro-desemprego, educação e serviços médicos gratuitos, aposentadoria, financiamento à habitação, e assim por diante. Faz parte desta agenda o desenvolvimento e fortalecimento das corporações profissionais e o crescimento da administração pública, ela mesma profissionalizada e protegida. Existem duas interpretações, uma negativa, outra positiva a respeito desta agenda e da crise em que ela se debate hoje, mesmo entre os países desenvolvidos. A interpretação negativa é que a agenda social-democrática só foi possível graças aos grandes excedentes econômicos produzidos pela

expansão capitalista nos países centrais, que tiveram condição, assim, de redistribuir parte dos lucros do capitalismo para os trabalhadores e suas famílias. A interpretação positiva é que os aumentos do bem estar social, da educação e das condições de trabalho tiveram como conseqüência o aumento da produtividade, que permitiu então a ampliação dos benefícios proporcionados pela agenda social democrática. Independentemente do ocorrido no passado, a situação atual é que os países que mais implementaram a agenda social se encontram hoje acuados, por um lado, pelas dificuldades de seu financiamento, provocado pelo envelhecimento da população e pelos custos crescentes da saúde, da educação e da cobertura ao desemprego; e, por outro, pela competição dos países que deram ênfase à agenda da competitividade internacional, o Japão em primeiro lugar, depois os "tigres asiáticos" e hoje, cada vez mais, os próprios Estados Unidos.

No Brasil, a agenda da social-democracia começou a ganhar forma com a legislação social dos anos 30, e se intensificou a partir da Segunda Guerra. Sua principal característica, desde o início, era que ela excluía a população rural e da periferia das grandes cidades. Financiada no início pelos excedentes das atividades de exportação, mais tarde pelo aumento da capacidade impositiva do Estado, e finalmente pela inflação, a agenda social-democrática sempre teve, no Brasil, um viés elitista, não só por excluir os mais pobres, mas inclusive pela distribuição perversa dos benefícios que proporcionava: gratuidade do ensino superior para os estratos mais altos, combinada com educação primária pauperizada; aposentadorias generosas para funcionários públicos, e aposentadorias mínimas para os demais; gastos médicos concentrados nas grandes áreas metropolitanas dos Estados mais ricos, em detrimento das populações rurais e dos Estados mais pobres; e distribuição de privilégios profissionais e corporativos muito mais amplos do que os encontrados nos países mais desenvolvidos.

Existe uma clara associação entre a existência de um sistema político aberto e a ampliação da agenda social democrática. Apesar de ter se iniciado nos anos 30, a agenda social democrática só se consolidou com o regime democrático pós 1945, e voltou a recrudescer com o fim do governo militar, culminando com a Constituição de 1988. Em duas ações, pelo menos, os governos militares tentaram introduzir algum equilíbrio entre a agenda da pobreza e a agenda social-democrática: com a unificação do sistema previdenciário e sua extensão ao campo, e com o Estatuto da Terra, que abriu a

possibilidade de alterações mais significativas no sistema de propriedade da terra. Também datam deste período algumas iniciativas na área do saneamento e da saúde pública, com impacto significativo na situação de pobreza rural.

A crise da agenda social-democrática brasileira é semelhante à européia, no sentido em que está associada a custos crescentes e não financiáveis. Ela é agravada, no entanto, por dois fatores: os benefícios excessivamente generosos para determinadas categorias (as aposentadorias dos funcionários públicos, a ausência de limite de idade, a falta de limites claros para os dispêndios de atendimento médico, a educação superior gratuita, etc) e a persistência dos problemas relativos à agenda da pobreza, sobretudo da pobreza urbana.

A agenda do desenvolvimento nacional

Esta foi a agenda de praticamente todos os governos brasileiros do pós-guerra, civis e militares, até o esgotamento do chamado "modelo de substituição de importações", ao final dos anos 80. As características principais desta agenda foram a participação do Estado como promotor e agente direto de atividades econômicas e a proteção da indústria nacional em relação à competitividade externa. Esta agenda presidiu um longo período de grande expansão econômica do país, acentuado sobretudo nos governos de Kubistchek e Médici, e permitiu a constituição da agenda social-democrata que se consolidou ao longo desses anos. O crescimento contínuo da economia parecia justificar a crença na teoria do "bolo", ou seja, de que os benefícios do desenvolvimento eventualmente atingiriam a sociedade como um todo, apesar de que o que se constatou foi um aumento acentuado da desigualdade. A persistência desta agenda nos anos 80, quando suas condições de viabilidade haviam se esgotado, foi mantida graças, primeiro, ao financiamento externo, e, depois, ao financiamento inflacionário, situações que se tornaram insustentáveis nos anos 90.

A agenda da competitividade internacional

Esta agenda tem como ponto de referência a experiência do Japão e dos chamados "tigres asiáticos", que seguiram um caminho muito distinto do Brasileiro, e, visto *a posteriori*, mais bem sucedido. O ponto principal, de nossa perspectiva, é a combinação que estes países conseguiram fazer entre a agenda

de superação da pobreza e a agenda da modernização e do desenvolvimento econômico, sem passar, de forma mais significativa, pela agenda social-democrata. Estes países têm sistemas de amparo social notoriamente precários (em que pese as normas de estabilidade utilizadas pelas grandes corporações japonesas), mas conseguiram desconcentrar a propriedade rural e homogeneizar o acesso à educação para toda a população, gerando um capital humano muito significativo, utilizado com sucesso na modernização da economia. Uma outra característica destes países é a presença forte do Estado na atividade econômica, não como no modelo brasileiro, de proteção à indústria, mas de financiamento e de viabilização de uma estratégia de inserção altamente competitiva na economia internacional.

Uma série de ingredientes do modelo da competitividade internacional tem sido introduzidos recentemente no Brasil, incluindo a abertura às importações, o esforço em voltar o sistema de ciência e tecnologia para o setor produtivo, e a tentativa de reduzir os gastos associados ao modelo socialdemocrata antigo, que beneficia a pequenos grupos de privilegiados (e que são uma parte importante do chamado "custo Brasil", que baixa a competitividade internacional dos produtos brasileiros). Faz parte também desta agenda a flexibilização das regras de contratação no mercado de trabalho, a partir da suposição de que os benefícios proporcionados pela legislação trabalhista se dão à custa da produtividade e em detrimento dos que permanecem no mercado de trabalho informal, ou fora dele. A suposição geral é que, se a economia se tornar mais competitiva, isto aumentará o nível de renda e de emprego da população, atendendo desta forma às demandas da agenda da pobreza e também da social-democracia, despojada dos privilégios excessivos hoje existentes. Esta suposição, no entanto, tomada de forma isolada, acaba reproduzindo uma nova versão da "teoria do bolo". A experiência dos países asiáticos foi de que as transformações sociais, sobretudo na área da univesalização da educação básica e secundária, antecederam o salto econômico experimentado por estes países; e esta situação não é muito distinta, deste ponto de vista, do que ocorreu em vários países europeus, e sobretudo nos estados germânicos, cuja preeminência econômica parece ter sido uma conseqüência, e não uma causa, dos investimentos em educação e capacitação técnica e científica.

Se isto é assim, isto significa que a agenda da competitividade não será capaz, por ela mesma, de dar conta das necessidades da agenda da pobreza. É

possível um cenário em que o país recupere seu dinamismo econômico, em um novo marco de competitividade internacional, mantendo apesar disto seus altos níveis de desigualdade, agravados pelos problemas gerados pelas transições demográficas e urbanas. A agenda da pobreza precisa ser implementada de forma independente e imediata, sem esperar os resultados da agenda da competitividade, e apesar das restrições orçamentárias que persistem, e que não podem ser reduzidas sob o risco de romper o equilíbrio macro-econômico e o controle inflacionário.

As agendas emergentes

Além destas agendas mais gerais, existem algumas outras que ocupam, pelo menos no momento, posição secundária, mas que poderiam, em alguns casos, chegar rapidamente ao primeiro plano. As principais são a agenda regionalista, a agenda ambiental, a agenda racial e étnica, e a agenda feminista.

A agenda regionalista é bastante antiga no Brasil, e seus principais focos são o Rio Grande do Sul, com sua forte tradição caudilha e recessionista, e os estados da região Nordeste. No passado, a agenda regionalista tinha uma relação clara com o processo de centralização do Estado Nacional, seja no século XIX, no período da Regência, seja na década de 30 do século XX, com o confronto entre o Governo Vargas e as elites paulistas. A questão da repartição de rendas de impostos, das dívidas e da responsabilidades por serviços públicos entre o governo federal e os Estados tem levado a uma crise bastante significativa do sistema federativo. A agenda regional, no entanto, vai além disto, e surge quando estados do Nordeste reivindicam mais recursos em nome da pobreza histórica de suas populações, ou quando os governos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul se sentem alienados das decisões do governo central e buscam mobilizar suas populações em suas demandas e protestos. A força da agenda regional depende, sobretudo, da capacidade que possam ter as elites políticas estaduais e regionais de mobilizar suas populações em termos de uma identidade regional. É possível supor, como hipótese a ser comprovada, que o surgimento recdente da agenda regional em estados como Rio Grande do Sul e Minas Gerais estejam relacionados não somente aos partidos políticos e às personalidades dos respectivos governadores, mas sobretudo a um processo de decadência ou forte reestruturação econômica pelos quais estes estados têm passado.

A agenda ambiental tem se limitado até agora a um círculo restrito de intelectuais, e a movimentos e organizações internacionais preocupadas com

temas tais como a destruição da floresta amazônica e suas consequências, a extinção de animais raros, e a perda da biodiversidade vegetal. Como estas e outras políticas de preservação ambiental implicam sempre em custos financeiros e redução de atividades economicamente rentáveis, elas tendem a ser vistas como se referindo a questões remotas ou abstratas, sem ligação efetiva com a vida quotidiana das pessoas. No entanto, em algumas áreas, como a da poluição atmosférica, a contaminação de alimentos e a erosão dos solos, os problemas ambientais já começam a afetar diretamente a vida das populações, que nesta medida começam a adquirir consciência de sua importância e urgência. Além disto, aumentam progressivamente os custos da administração do lixo urbano e do provimento de serviços de água potável, afetando diretamente os orçamentos das municipalidades. Finalmente, o esgotamento da capacidade de geração de energia hidráulica[3] coloca no horizonte a necessidade de expansão de sistemas de energia térmica ou nuclear, gerando fontes adicionais de poluição ambiental com impactos futuros muito significativos. É possível afirmar que, apesar da criação de um Ministério do Meio Ambiente e de instituições específicas para a defesa do meio ambiente como o IBAMA, o governo federal ainda não começou a dar ao tema ambiental sua importância devida

A agenda étnica ou racial não tem sido muito significativa no Brasil, apesar de que cerca de metade da população tenha origem negra ou mixta, extinção progressiva das populações e culturas indígenas, e dos grandes contingentes de imigrantes europeus e japoneses nos estados do Centro Sul. A partir dos anos 30, os governos brasileiros mantiveram uma política sistemática, e muitas vezes violenta, para impedir que as populações imigrantes se organizassem e se mantivessem como culturas étnicas isoladas. Esta política, que afetou sobretudo as comunidades japonesa e alemã, coincidiu com a inexistência de rejeição mais significativa, por parte da população brasileira, à presença dos imigrantes, abrindo espaço para a miscigenação. Hoje, apesar de ainda existirem núcleos populacionais fortemente marcados pela imigração européia e japonesa, e uma tendência que ainda persiste de não miscigenação entre a população de origem japonesa, o português é a língua nativa da segunda e terceira gerações, não existem no Brasil reivindicações e conflitos associados a questões linguísticas, e o tema dos direitos, conflitos ou discriminações

[3]A maior parte da energia hidráulica ainda não utilizada no Brasil se encontra na região amazônica, e sua exploração requereria a inundação de imensas áreas, a um custo ambiental que parece não justificar a energia que seria gerada.

associados às etnias imigrantes não faz parte da agenda de demandas sociais do país.

A situação relativa aos escravos africanos e seus descendentes é bem mais complexa. As pesquisas do IBGE que têm tradicionalmente indagado a respeito da "cor" da população encontra normalmente cerca de 10% das pessoas que se definem como "pretas", 40% que se definem como "pardas", e cerca de 50% que se definem como "brancas", além de um pequeno contingente que se define como "oriental", ou de origem indígena. Ser "preto" ou "pardo" está associado a uma série de desvantagens absolutas e relativas em relação a renda, educação e prestígio ocupacional, e pessoas de mesma educação que são "brancas" tendem a ter renda e melhores ocupações do que as que se consideram "pretas" ou "pardas". Estas diferenças sociais associadas a cor sugerem a existência de barreiras à mobilidade e ao acesso a benefícios sociais associadas ao preconceito ou à discriminação de natureza étnica ou racial, ou a padrões culturais e valores associados ao desempenho e à educação que seriam típicos de determinados grupos étnicos. No entanto, as linhas de demarcação entre as diferentes etnias raciais no Brasil são extremamente difusas, sendo relativamente fácil "passar" de uma categoria racial outra, e a própria população, em sua grande maioria, prefere não se classificar de maneira categórica em termos raciais, preferindo a denominação de "morena", por exemplo, à de "parda", negra, ou preta, quando indagada nas pesquisas.[4] Além disto, as diferenças sociais e econômicas relacionadas à origem étnica são muito menores, no entanto, do que as diferenças relacionadas à educação, e o Brasil, apesar da extinção tardia da escravidão, nunca teve uma situação de *apartheid* legalizado e institucionalizado como na África do Sul ou no sul dos Estados Unidos.

Nada disto significa que não exista preconceito racial no Brasil, e que a situação racial não afete profundamente as oportunidades de vida e a própria identidade pessoal de partes muito significativa da população do país. A resposta de muitos segmentos da população negra brasileira tem sido a de reafirmar sua identidade étnica e tratar de introduzir no país uma agenda semelhante à dos movimentos negros nos Estados Unidos, do "black is beautiful" à ação afirmativa, a partir de um problema que é peculiar ao Brasil, ou seja, da tentativa de estabelecer com clareza os limites entre a população negra e a branca, incluindo os pardos entre os primeiros. É neste ponto

[4]Simon Schwartzman, Cor, Raça e Origem no Brasil, a sair.

específico que a agenda étnica e racial encontra seu limite, encontrando pouco eco, e ficando restrita sobretudo aos meios intelectuais.

A situação das populações de origem indígena é distinta. Evidências escassas sugerem que o preconceito social contra o índio é mais intenso do que o preconceito contra o negro, gerando entre a população de origem indígena, mas assimilada, uma forte rejeição de suas origens. Os indígenas não assimilados ainda são tratados, no Brasil, como cidadãos de segunda classe, criando uma situação efetiva de *apartheid*, ainda que nome da proteção ao índio, que nunca existiu para os negros ou outros grupos étnicos. Esta demarcação clara da etnia indígena, ainda que restrita a uma população restrita, de poucas centenas de milhares de pessoas, tem permitido uma ação afirmativa mais clara em benefício da população indígena, facilitada pelo apoio de organizações e movimentos não governamentais de fora do país, e implementados por agências governamentais brasileiras constituídas especificamente para este fim, como é o caso da FUNAI. O principal resultado desta ação afirmativa tem sido a demarcação das terras indígenas, ainda sujeita problemas associados ao controle efetivo das fronteiras, mas gerando grande insatisfação entre as populações não indígenas das regiões afetadas, que se vêm limitadas no acesso e uso de grandes extensões territoriais, sobretudo para atividades extrativas e de mineração.

A agenda feminista também não se desenvolveu muito no Brasil, apesar de que, da mesma maneira que com as etnias, hajam diferenças importantes de renda, ocupação e oportunidades de trabalho em função do gênero das pessoas. Em parte, o pouco desenvolvimento da temática feminista no Brasil está associado ao fato de que não existem, no Brasil, problemas de discriminação de gênero semelhantes aos encontrados em muitas outras sociedades. As situações de nutrição e saúde de meninas e meninos é semelhante, indicando que não há tratamento preferencial por parte das famílias, e a escolaridade das mulheres jovens brasileiras já é superior à escolaridade dos homens. Uma das características mais importantes da transição social e demográfica brasileira das últimas décadas foi o ingresso das mulheres no mercado de trabalho, fazendo com que famílias em que marido e mulher trabalhem sejam a regra, antes que a exceção.No entanto, o trabalho feminino fora de casa não parece ter sido compensado pela redução das responsabilidades pelo trabalho doméstico, e o número de mulheres que são chefes de família tem aumentado, sobretudo na população urbana de baixa renda. A situação de dupla jornada dá às mulheres uma sobrecarga muito significativa de trabalho e responsabilidades. No entanto, é difícil traduzir esta questão em uma agenda de reivindicações sociais,

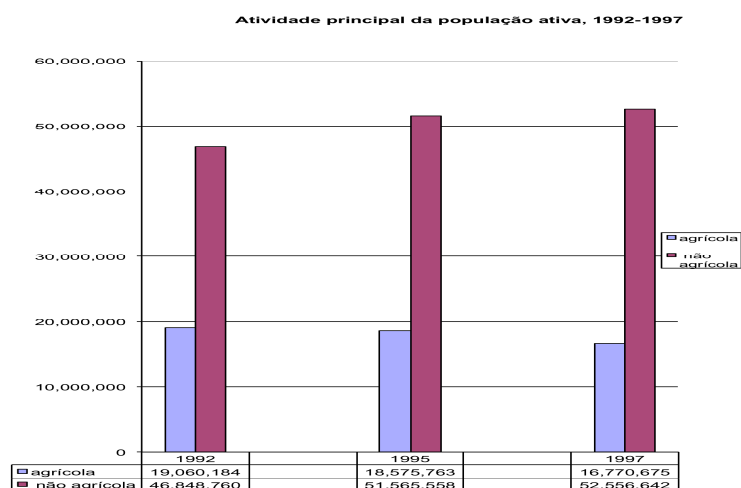
já que este problema depende sobretudo de transformações na cultura do relacionamento inter-pessoal entre homens e mulheres. Existem algumas demandas específicas de interesse das mulheres, como a expansão do número de creches, a educação pré-primária e o direito ao aborto, que têm surgido na agenda social, impulsada em parte por movimentos e organizações feministas, ou com forte presença feminina.

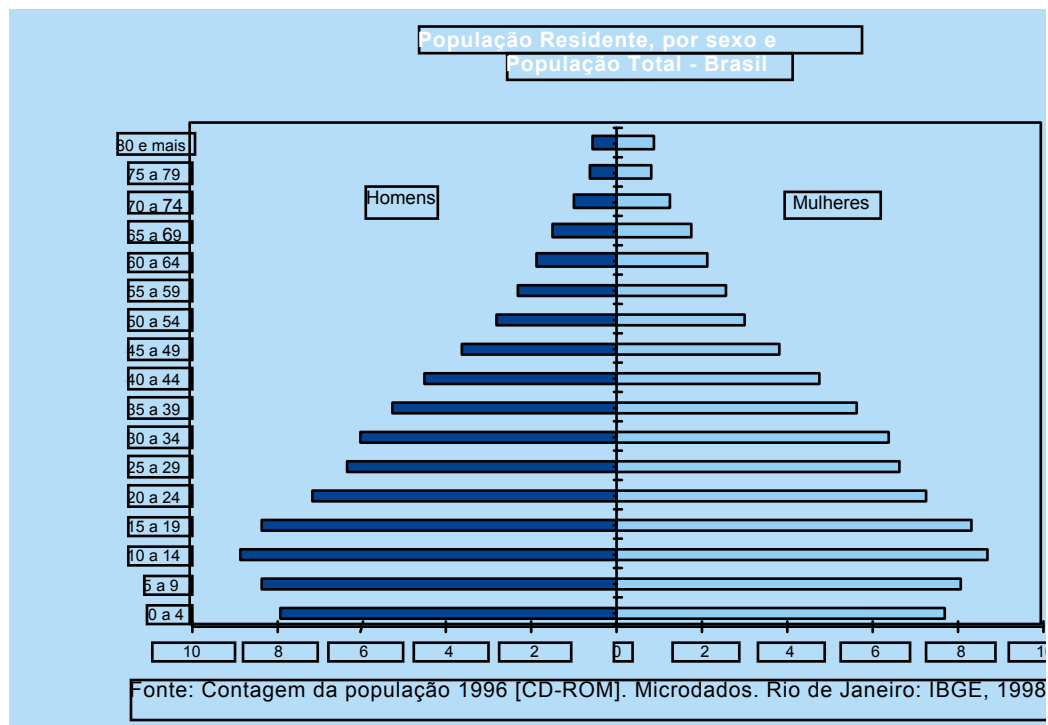
As três transições

Esta superposição de agendas e reivindicações, que se traduzem em demandas crescentes e contraditórias sobre os recursos públicos, se dá em um momento em que o país passa por uma transição social extremamente importante, que coincide com um momento de transição também importante e peculiar na área econômica.

O resultado destas transições é que, embora os problemas decorrentes da agenda da pobreza não tenham se reduzido, e tenham até mesmo aumentado sua visibilidade, as demandas relativas à agenda social-democrática têm aumentado de forma significativa, em um momento em que a capacidade do governo em atendê-las é limitada ou decrescente.

A primeira transição é a transformação do Brasil, de uma sociedade rural, em uma sociedade predominantemente urbana. A formação de centros urbanos significativos é uma característica histórica importante dos antigos impérios patrimoniais (basta contrastar os grandes centros urbanos da América Latina colonial com os da América do Norte até o século XIX para darmo-nos conta disto). Nas últimas décadas, o processo de transferência das populações do campo para as cidades se acentuou de forma dramática, não só pela atração dos polos urbanos, mas sobretudo pela reorganização e transformação dos sistemas tradicionais de uso e exploração das terras. O número de ocupações agrícolas se reduziu em 500 mil entre 1992 e 1995, enquanto as que as ocupações urbanas aumentavam em 4,7 milhões; entre 1995 e 1997, 1,800 milhões de ocupações agrícolas desapareceram, enquanto que o mercado de trabalho como um todo se mantinha estagnado. Hoje, o ciclo de imigração da população rural para as grandes cidades já está praticamente concluído, ainda que as periferias de algumas áreas metropolitanas ainda continuem crescendo. No campo, o que se observa é uma redução importante no número de pequenas propriedades e de formas tradicionais de organização econômica, e sua

substituição pela agro-indústria, pelas grandes criações de gado, por diferentes formas de trabalho assalariado e, em algumas regiões, por cooperativas e associações entre pequenos proprietários e grandes firmas responsáveis pela industrialização de determinados produtos, como o frango ou o leite.

A segunda transição importante é a transição demográfica propriamente dita. Seu aspecto mais dramático é a grande queda das taxas de crescimento populacional, que chegou a 1.38% ao ano no período 1990-1996, em queda progressiva desde a média de 2.99% para o período 1950-60. chegando a próximo de 1% nos Estados mais desenvolvidos, como Rio Grande do Sul (1,08), Rio de Janeiro (0,93) e Paraná (1,30) , e outros do Nordeste, como Bahia (1,13) e Pernambuco (0,96). Esta queda das taxas de crescimento se explica, sobretudo, pela entrada de mulheres no mercado de trabalho, e pelo próprio avanço da transição do campo para as cidades (enquanto que a população urbana brasileira crescia a 2.12% ao ano entre 1990 e 1996, a população rural decrescia em 1,07% ao ano). Seu principal efeito é uma mudança radical na estrutura etária da população, com um período próximo em que a proporção de adultos em condições de trabalhar em relação ao número de velhos e crianças será muito favorável (requerendo, no entanto, a criação de cerca de 30 milhões de novos empregos nas próximas décadas), evoluindo depois para um quadro de população idosa crescente, com os custos e problemas sociais associados a isto.

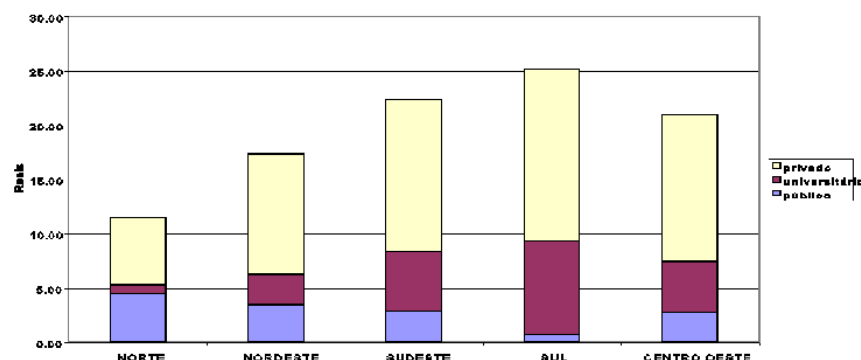
Fonte: Contagem da população 1996 [CD-ROM]. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 1998

A terceira transição ocorre na esfera econômica, e suas características principais, do ponto de vista das políticas sociais, são as transformações no mercado de trabalho, com a persistência da informalidade e a expansão do trabalho feminino. Ao contrário do que poderia parecer, estas transformações não são uma conseqüência da abertura da economia ocorrida nos anos 90, como se pode observar pelos dados da PNAD do quadro abaixo, mas resultados de um processo muito mais profundo e de longo prazo. E elas estão associadas a uma redução progressiva da capacidade do governo federal, e também dos governos estaduais, de fazer face às demandas crescentes por redistribuição de recursos ou sua utilização em programas sociais. As razões deste esgotamento são conhecidas: o crescimento desordenado e irresponsável das burocracias públicas nas diversas esferas de governo, financiado pela inflação e congelado pela Constituição de 1988; o aumento progressivo de custos fixos, como salários do funcionalismo público, previdência social e saúde; os altos custos do financiamento da dívida interna e externa; e a necessidade, ainda não devidamente equacionada, de reduzir o déficit público para garantir a estabilidade da moeda. Esta situação se torna ainda mais difícil pelos baixos níveis atuais de crescimento da economia, só compensados, em parte, pela redução das taxas de crescimento da população.

A nova racionalidade da ação pública e os populismos

A questão que se coloca hoje é, então, como implementar as principais agendas sociais tomando em conta a nova realidade do país, no marco das limitações orçamentárias existentes, sem abandonar o já conquistado pela

agenda social-democrata, e dentro de um regime político democrático. Não é possível mais, feliz ou infelizmente, ir aumentando simplesmente os benefícios distribuídos pelo governo, na suposição que os recursos públicos continuarão a crescer indefinidamente. Parece claro que existe espaço bastante para ação, através de:

- uso mais eficiente dos recursos disponíveis. É sabido que o país gasta mal, sobretudo por falta de parâmetros adequados de avaliação e controle de qualidade de resultados. A introdução de sistemas de avaliação de resultados e parâmetros de desempenho nas áreas previdenciárias, de saúde e educacionais, que já começaram a ser implantados e implementados pelo governo federal e em muitos estados, assinala o caminho que deve ser seguido em relação a isto. A eliminação de privilégios de grupos especiais, iniciada com a recente reforma da previdência, é uma outra forma de fazer com que os recursos rendam mais.

Gastos públicos per capita com hospitais, 1995

- **generalização do princípio de recuperação de custos.** Além de ser uma forma de redução de gastos, o pagamento por serviços prestados pelo setor público é uma das melhores formas de eliminar desperdícios e aumentar a eficiência, tornando os usuários muito mais exigentes quanto ao desempenho do setor público. O atual Sistema Unificado de Saúde, em que há total desvinculação entre quem recebe o serviço, quem proporciona o serviço, e quem paga a conta, vai contra este princípio básico de gestão; o mesmo ocorre com o ensino superior gratuito, em que o único limite à expansão ilimitada de gastos é a recusa do governo em dar mais dinheiro. O problema mais óbvio com a recuperação de custos é a desigualdade de acesso que ele pode gerar para as populações de menor renda. Existem, no entanto, sistemas compensatórios de vários tipos, incluindo isenções, créditos subsidiados e de longo prazo, que

podem corrigir este problema, sem afetar necessariamente o princípio da busca de um equilíbrio entre custo e benefício.

- diferenciação. Grupos, regiões e situações diferentes devem ser tratadas de forma diferente. O princípio aparentemente democrático de assegurar a todos o mesmo tratamento acaba gerando desigualdades ainda mais profundas. Isto ocorre no mercado de trabalho, com a existência de regras homogêneas de contratação, da Votorantim ao botequim da esquina; nas normas relativas ao sistema educacional; no acesso supostamente universal (mas, na realidade, altamente seletivo) aos serviços médicos do setor público; e assim por diante.

- eficiência gerencial dos órgãos públicos. Isto requer uma reforma administrativa profunda do serviço público, introduzindo critérios de "accountability" e agilidade empresariais.

- de**scentralização.** A transferência de responsabilidades executivas para os Estados e municípios permite, em princípio, trazer mais recursos para a ação governamental, e melhorar sua execução, dada a impossibilidade de controlar a ação na área social desde um centro nacional, em Brasília. Esta estratégia está sendo tentada em várias áreas, sobretudo na saúde, mas ainda não existem resultados claros sobre seus efeitos. O que parece claro é que a simples transferência de responsabilidades não é suficiente, porque os recursos descentralizados podem ser capturados por interesses políticos locais, e desviados de suas funções. A descentralização requer, como condição, o envolvimento da comunidade local no acompanhamento e gestão dos recursos, e, por outro, a implementação de parâmetros de avaliação, recuperação de custos e mecanismos de acompanhamento a nível nacional ou regional.

- **envolvimento do setor privado, da comunidade e de organizações não-governamentais.** O setor não governamental, em seus diferentes aspectos, detém um grande potencial de recursos e energia que pode ser colocado a serviço das políticas sociais e de desenvolvimento comunitário. As formas variam muito, desde a privatização de alguns serviços públicos, que passam a contar com a *expertise* e o capital de grupos privados nacionais e estrangeiros, até a expansão e o fortalecimento das associações de pais e mestres nas escolas, ou associações de moradores nos bairros.

A introdução destas novas modalidades de ação pública poderia, potencialmente, criar uma nova dinâmica na sociedade no enfrentamento dos

problemas da pobreza. Ela tem sido dificultada, no entanto, pela resistência natural dos que até aqui se beneficiaram de situações especiais de proteção do sistema social-democrático do passado, pelos diversos populismos que ainda tratam de se apropriar dos recursos públicos em benefício de interesses privados, seja no formato mais antigo, em que uma "classe política" se mantinha em situações de poder através da troca de benefícios a seus eleitores, até nas formas mais modernas de apropriação da máquina do Estado por grupos de interesse privados, e mesmo criminosos.

Estas formas de populismo são inerentes aos sistemas políticos democráticos, mas a experiência brasileira de vinte anos de governo militar mostra que elas não desaparecem com regimes políticos autoritários. A modernização do Estado brasileiro, a mobilização da população para as questões da agenda social, a redução progressiva das formas mais danosas de populismo e gangsterismo político e eleitoral, tudo isto parece frutificar melhor sob os holofotes da imprensa e da opinião pública, nacional e internacional. Não há nenhuma garantia, naturalmente, de que este caminho que parece delineado seja palmilhado sem interrupção, e de qualquer forma o caminho será longo e espinhoso. Mas há uma direção a ser seguida, e isto já é dizer muito, nos dias de hoje.

Não há dúvida, finalmente, que a retomada do desenvolvimento econômico e a redução do endividamento público aumentariam muito a capacidade de ação e redistribuição de recursos por parte do Estado, e tornariam dispensáveis as medidas de racionalização do setor público sugeridas acima. Esta tem sido, na realidade, a tradição brasileira: deixar que os problemas se acumulem, esperando que eles se resolvam por si mesmos, ou sejam transferidos para o futuro. O que está começando a se tornar claro, no entanto, é que esta tradição talvez seja uma das causas principais da dificuldade que o país está enfrentando, desde o início dos anos 80, para retomar um processo de desenvolvimento econômico sustentável e de longo prazo.